



神戸市の地域コミュニティ：最近の事例を紹介する

著者	高橋 佳子
著者別名	TAKAHASHI Yoshiko
雑誌名	生活科学論叢
巻	40
ページ	15-24
発行年	2009-03-10
URL	http://doi.org/10.14946/00001638



神戸市の地域コミュニティ～最近の事例を紹介する

高 橋 佳 子

1 はじめに

地方分権の流れは、2000年の「地方分権の推進を図るための関係諸法律の整備等に関する法律（いわゆる地方分権一括法）」の施行により、新たな段階に入った。国からの中央集権的な支配の象徴であった機関委任事務制度が廃止され、権限移譲が進み、理念的には国・都道府県・市町村がそれぞれ政府として、対等の立場に置かれることとなった。

また、地方分権の議論は三位一体改革と呼ばれる税財源のあり方が中心となってきたが、地方の側からは、財源の地方への移譲、自主財政権の確立として取り上げられることが多い。

まず、ここで議論の対象とする地域コミュニティに関して、地方自治法の改正においては地域自治区、地域協議会についてどのように定めているか。簡単に触れると「地域自治区」とは、当初、合併特例法により、合併した市町村等に五年以内で「合併特例区」という特別法人自治体を創ることができる定められたが、自治法改正では、一般制度として市町村内に「地域自治区」という行政区を、条例設置できると新規定している。（202の4 I）そこには事務所のほか区域内住民が無給でも選任されうる「地域協議会」がおかれ、重要な地域自治事項を審議する。（202の5～7）

「これは分権自治体における「住民自治」のしくみと位置づけられているが、何分合併条件整備の流れで国策化された新制度だけに、真に小地域を“住民分権”の場とするためには、地元住民の主体的な意欲と工夫が問われていると言えよう。」（註1）

すなわち、今後の制度の活用如何にかかっているのである。

ここでは、地方分権とともに議論されることが多くなった地域コミュニティの意思決定権について取り上げる。分権が進んでまちづくりや福祉に関わる意思決定が住民自身に求められる状況は、意思決定の分散という側面と、行財政改革という行政事務・サービスの見直しという、二つの側面を持っている。

この稿では特に、地域内分権をめぐる動き、決定権限の分散について、地域では具体的にどのような組織で、地域におけるどのような問題について意思決定をしているのか、その住民意思と行政の意思との関係はどうなっているのか、ということに焦点を当てて、神戸市における最近の二つの事例を紹介しながら、これからの地域内分権のあり方を探る。

2 コミュニティの意思決定のメルクマール

地域コミュニティで意思決定ができるためにはどういう条件が必要なのだろうか。神戸市では1960年代から地域コミュニティを育てるべく、多くの試行をしてきたが、その中でいくつかの条件が必要であることがわかっている。すなわち、コミュニティの大きさが適当であること、住民が集い議論する場が必要であること、意思決定の必要と権限があることなどである。(註2)

住民の意思決定の分散の概念については、名和田是彦氏は神戸市の「地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」を例に、以下のように述べている。

『『地域内で主体的に意思決定ができる』という場合の、決定的な事態は、
第1に、地域住民が自らの総意を形成できるくらいの力能をもち、かつそのような組織的場を獲得していること。

第2に、かかる地域住民の成長を受けて、国家権力の側が、その公的意思の形成にあたって、当該住民の総意を自らの意思とするのが適当であるとの判断をもち、これを何らかの形で制度化することがさらに必要である。』(註3)

具体的には、決定権限の地域分散は、

- (1) 地域の住民たちが(むろん自主的にせよあるいは行政からのお声がかりによるにせよ)自らをコミュニティへと組織して、
 - (2) 自らの地域社会についての一個の一般意思(地域の総意)を持つに至り、
 - (3) これが国家に一定の評価を迫り、
 - (4) 国家の側においてこの地域の一般意思(事実上の公共的意思)を自らの意思(制度上の公共的意思)とするような組織プロセスが制度化されていき、
 - (5) コミュニティの一般意思の実現にさまざまな便益をもたらす、
- というプロセスを想定して分析をしている。

地域コミュニティにおける意思決定が、実際にはどのように行われているか、神戸市における最近の二つの事例を紹介する。

3 神戸市須磨区・西須磨の道路建設問題

この地域は阪神淡路大震災で大きな被害を受けた地域であり、神戸市の復興計画、とくに道路計画について反対し住民の総意で計画案を作り直し、法的手段に訴えて運動を展開し実現した住民組織の事例である。

道路というハードの計画について神戸市の事業案に、住民の組織的な活動で対抗しこれを実現した、それまでのコミュニティ活動の枠を広げた、という意味で大きな意義をもつ活動である。

ここで言う西須磨という地域は、神戸市の西部に位置する須磨区の旧市街地の西部の19町からなる。9,318世帯、人口21,336人（2000年国勢調査）の地域であり、自治会は3自治会、校区は西須磨小学校、一部北須磨小学校校区に属している。西須磨だんらんなどの地域福祉活動、公園整備などのNPO活動も活発に展開されている。

活動場所としては、主に月見山自治会館などを拠点に活動が展開されている。

ここでは、民主的に形成された住民意思が、どのような経過を経て神戸市の都市計画決定を変更して公的意思として認められるにいたったか、という点について考察する。

運動の経過

1994年1月 神戸市から、まちづくり懇談会からまちづくり協議会への格上げ提案（註4）

1994年3月 区画整理の前段階でありながら、事業の内容が示されないことに不信感を持った住民は、懇談会を白紙に戻し、委員は辞任する。

この段階で阪神淡路大震災が起こった。

1995年2月5日 市内の6地区に復興計画建築制限がかかる。

西須磨では震災復興都市計画事業（区画整理事業）でなく用地買収方式で、3本の街路事業（戦後すぐに計画決定しそのまま休眠していた計画）に着手し、道路建設のみを行う。

これに対し住民は反発した。

- （1）最初から道路ありきのまちづくりではなく。住民の意見を反映した総合的まちづくり案を検討する中で、必要なら道路も建設していくこと。
- （2）既存道路の公害現況調査とともに、3街路計画の環境アセスメントは必ず行うこと。
- （3）南北交通渋滞緩和、現天井川左岸線の車公害軽減のための住民からの提案を検討すること。
- （4）「西須磨まちづくり懇談会」へ、市の条例に基づく「まちづくり助成」を行うこと。

これに対して、市の回答は

- （1）街路計画は「広域的全市的道路ネットワーク」の確立のため、計画通り行う。
- （2）環境アセスメントは行わない。
- （3）天井川左岸線等の既存道路の交通渋滞は、須磨多聞線などの街路計画を進めれば解消できる。
- （4）「西須磨まちづくり懇談会」への助成は、これからの皆さんの活動状況に応じて検討して行きたい。

というものであった。

これに反発した住民は、自主的に交通量を測定し、環境アセスメントを実施する。これには神戸大学を始めとする大学、研究者、学生の支援を受け160人が参加して実施された。

申請人が3,747人にのぼる道路公害紛争調停団の結成

このような住民運動の盛り上がりにもかかわらず、神戸市の道路建設の強硬姿勢は変わらなかった。住民運動だけでは神戸市との対話の場を作ることが難しいとの判断から、裁判外紛争処理制度のひとつである「公害紛争調停」という手法を採用することになる。この調停には多くの申請人を集めることが必要であるが、全国でも最大規模の3,747人の調停団が結成された。

1998年5月第1回調停がもたれたが、当初から神戸市は道路建設の方針を変えるつもりはなく、調停は進展しなかった。

調停委員会が現況調査を提案し、これには神戸市も同意。住民も参加して2週間の現況調査を行う中で、データを共有したことの意義は大きかった。また、この経過の中で交通量予測の予測も崩れる結果になった。

このような経過をたどって、4車線道路が2車線にすることを、神戸市も認めざるを得なくなった。残った部分は緑化して遊歩道を設ける住民提案を出した。

2008年12月9日須磨多聞線用地の遊歩道化について、住民が整備案をまとめた。この方向に沿って暫定とはいえ整備が進んでいく予定である。(神戸新聞2008・12・9)

このことのもつ意義を考えてみよう。地域住民が民主的な方法で住民意思を形成し、公害調停と言う公的な場で道路問題について一つの公的意思形成をおこなった。それを事業主体である神戸市が追認せざるを得ない、と言う状況である。

西須磨では、まずまちづくり懇談会が発足し、98年の西須磨公害紛争調停団に先立って
97年 天井川公園を育てる会
98年福祉ネットワーク西須磨だんらん、が活動を開始している。
いうならば、公害紛争調停団は道路部会、だんらんは福祉部会、公園を育てる会は環境部会という位置づけができよう。

「会社組織にたとえば自治会は持ち株会社、NPOは分野別子会社、まち懇はそれらを繋ぐシンクタンクと言えようか。」(佐藤三郎・西須磨まちづくり懇談会事務局長)

一方で公害調停団と神戸市の都市計画担当部局は対立関係にありながら、だんらんや育てる会は神戸市からの委託事業を受託し受託金や助成金を受ける関係にある。「対立と協働の共存」(佐藤三郎・西須磨まちづくり懇談会事務局長)といわれる所以だが、この柔軟性があってこそ、10数年にわたる公害調停を闊えたのであろう。

4 神戸市東灘区・中期計画の試み

神戸市東灘区では平成22年を目標とする中期計画の策定にあたり、5本の柱の一つに、「みんなが主体となって互いに育ちあいながらまちをつくる」を設定した。

具体的な事業計画として「地域の将来像を描く」と題し、地域ごとに抱えている課題について考え、実践的な取り組みにつなげていくため、「わがまち」と感じる範囲での地域ごとのまちづくりの方向性を、住民と区役所の協働によって作成することを策定した。(註5)

なぜこのような項目を中期計画に取り入れたか

この地域には震災後、高層マンションやラブホテル建設問題が持ち上がる例が相次いだが、問題が起こってからまちづくりに対する住民意思をまとめては間に合わない。まちなみの保存や落ち着いた景観を愛し、保存しようとする住民の意思は無視されてしまうことになる。

まちづくりの基本は土地利用の規制であるが、その権限は市や区にはない。個人の所有権に、地域住民の意思はどこまで尊重されるのだろうか。それが最初の問題意識である。

東灘区では「まちづくり協議会」が既に10箇所で結成され活動をしている。それ以外にもまちづくりに取り組む自治会などの地域団体は多くある。

しかし、これらの地域は東灘区全体から見るとまだ市街地の2～3割に過ぎない。

また、いろいろな条例や制度は神戸市を一つの区域として制定されているが、実際に起こる問題は、地域によって違っている。ひとつの例を挙げると、神戸市全域では少子高齢化といわれているが、東灘区では出生数が急増し、保育所も学校も足りないという状況が生まれていた。故に、その地域のニーズに応じて住民の生活の質を上げるための施策は、その地域・地域で住民が自己決定していくのが最もいいのである。このしくみをどうやって作っていけるか、という問題意識が区役所職員の中にあった。

そこで、わがまちサイズの計画づくりそのものを、中期計画に取り入れたのである。あらかじめ、わがまちについて住民が共通の将来像を描けていたら、これを建築協定や地区計画として、オーソライズしていくことも可能になる。

しかし、ここまでは計画策定委員と区役所の職員が考えたことである。この将来像を描く「わがまち」区域はどの程度の広さなのか、実際にはどういう地域組織がこの活動を担うのか、計画づくりを援助する区役所側の体制はどうなるのか、といった問題が残されていた。

「わがまち」の区域については、おおむね小学校区単位に地域福祉センターが整備されていたこと、東灘区には昔からの財産区という区域割が残っており、今も機能していることなどから、そのまとまりを尊重して設定しようということになった。

活動を担う地域組織については、単位とする地域の中で活動している住民組織がそのまま担うのか、代表者から新たなメンバーを選出して新しい組織を作るのかは、地域の主体性に任せるようにした。

区役所の援助体制として、東灘区が導入したのが「地域担当制」職員である。

東灘区で先導的に取り組んだ地域担当制が、後に全市的に展開されることになったときに、神戸

市市民参画推進局長永井秀憲氏がインタビューに答えて次のように述べている。地域担当制の趣旨がよく説明されているので引用すると、

「今までは環境の問題であれば環境局、福祉は保健福祉局が直接タテ割りでそれぞれの地域に入っていた・・・中略・・・このタテ割りは効率的である反面、地域を分断していたとも言える。地域が自分たちの問題を解決しようと思ったら、青少年協議会、老人クラブ、子ども会などいろんなリーダーがいるが、それぞれ自分の分野の情報しか持っていないため総合力が発揮できない。それぞれが連携しないと地域がひとつになって動くことはできない。そのためにも行政がタテ割りでなく、横に繋ぐような地域担当制にしたら地域の人にもゆるやかな連携ができるだろうし、自立的地域の一助になるのではないかと考えている」（註6）

ここで言われている「タテ割りでない」ということは、その地域のことは環境から福祉から市役所（国、県を含めて）が関与するすべてのことを、一人の地域担当職員が把握していなければならない。あの担当者に聞けば、たらいまわしにされないで全部わかる、ということになって初めて、地域住民は安心して相談を持ちかけることができる。一旦そうなればその地域のあらゆる情報がその担当者に集まってくることになり、総合的な判断ができるようになる。

しかし、当然のことながら、担当者にとってこの地域担当制は楽ではない。

「地域と行政の信頼関係を築くということでは、都市計画のような普段なじみの薄い分野の議論を進めていこうとすれば、まず区役所の職員が日常の些細な苦情処理や要望対応に、時には地域の御用聞きになりながら、時間をかけて、信頼関係（コミュニケーション）を築き上げることが第一歩である。地域のリーダーが「都市計画のことはよくわからないが、区役所の人も一生懸命やっているんだから、一緒にやってみようか」という気持ちになってくれるまで2年はかかる。」（註7）

計画策定から4年を経過して、「地域の将来像を描く」計画はどのように進んでいるのだろうか。本山南地区の事例を紹介する。

本山南地区は東灘区の東端、JR、国道2号線と阪神電車の間に位置し、大変交通の便のよい地域である。本山南小学校区域で人口約11,200人、世帯数4,429（平成17年）からなる。地域福祉センターを中心とした地域福祉活動、本山南小学校児童の放課後の居場所づくりなどの活動を住民主体で行っている。

阪神淡路大震災では、地域の多数の住宅が被災し、その後建設されたマンションに多くの住民が地域外から転入してきた人々が占めるという地域である。

道路整備や区画整理は終了しており、土地利用について現在大きな課題はない。

ここでは本山南ふれあいのまちづくり協議会（註8）が中心メンバーになり、本山夢叶えプロジェクト会議を立ち上げた。2006年7月から2007年3月まで、12回に及ぶワークショップを開催している。

本山夢叶えプロジェクト取り組みの流れ

- 過去のアンケートから、地域の人がすでに夢見ていることを抽出・整理し、検討テーマをピックアップする。
- 地域における既存の取り組みとその成果の再確認をする
- テーマごとに検討を深めるため、地域の魅力・特性、叶えたい夢を具体的に語り合ったり、まちやひとについて、知るための活動を行う。
- それぞれの夢を叶えるために必要なことを話し合い、夢叶えプロジェクトとして行動計画を考える。
- プロジェクトの行動計画をまとめたペーパー（新聞や冊子など手に取りやすいもの）を作成し、地域の内外に発信して仲間を募る。
- たくさん描かれた夢を一つずつ実現していく。夢が叶ったことをみんなで喜び合い、また広く地域内外にPRしていく。

（本山南夢叶えプロジェクト会議発行のパンフレットより）

取り組みは

- 小学校児童の見守り活動、防犯、防災パトロール
- まちの歴史を知る
- まちのシンボルや貴重な自然を見つけ守る
- イベント開催

などであり、これらの内容は、都市計画などのハードのまちづくりと比較すると、あまりにも身近な生活課題であるが、都市生活を営む上では、大切な要素である。またそれらの課題は、行政に対して要求するだけではなく住民自らが行動しなければ解決しないものであることも理解されている。

この事例は、まちのマスタープランというにはまだ十分ではないが、この地域に住んで日の浅い住民のつながりをつくる活動がわがまち意識の醸成に役立つという効果とともに、ここで住民の総意として決定したことは行政も尊重せざるを得ない。それを次のマスタープランに盛り込んでいくことができれば、公的（公共的）意思決定になりうる事例である。

5 二つの事例が提起している問題

先に紹介した名和田是彦氏によれば、形成された住民の意思が正統性を持つか、という問題について次のような二つの条件を想定している。

ひとつは、コミュニティ・レベルで地域住民の声を（なるべく「公平」な仕方、たとえばワークショップなどで）集め、その動向を分析したうえでこれを斟酌して行政が決定する形態である。

もうひとつは、コミュニティ自身が決定したものを、行政がそのままの内容で受け取って自らの意思とする形態である。これを本書では「決定権限の分散」と呼びたいのである。(註9)

ここでいう正統性について簡単に説明をしておくと、国家は、公共的利益を決定するのに、民主主義の原則に従って市民が選挙した代表者が多数決によって議決した意思（法律や条例）に、その正統性が帰着する仕方決定している。しかし、地域の具体的課題解決にはこの方法が機能しない場合が多い。ではどのようにして正統性を確保した決定ができるのか、という設問に対して、上に述べた「二つの形態の住民参加」という要件をあげているのである。

このような前提に立って二つの事例を見てみると、

ひとつは住民が神戸市の政策決定に対して住民案を主張したことから始まる。住民意思による対案を裁判外紛争処理制度である公害紛争調停の場に持ち込むことにより、神戸市当局との対話の場を作り、そこでの粘りづよい交渉の経過を経て、住民の道路計画案、公園整備案を神戸市に事業として認めさせるにいたった。国家権力が住民意思を公的に認めて、事業を進めたのである。

しかし、ここまでするのに10年以上の歳月が流れた。住民は自ら環境アセスメントを行い、広報誌を作り、住民の団結を維持して自分達の主張を通した。

この過程で形成された住民意思は、正統な住民の意思ではないのだろうか。道路は住民が決める事柄ではない、というのが市役所の意味なら、市民との協働ははじめからありえない。

もしこのように住民が自分達の公的（公共的）意思形成を行った場合、それを行政が尊重することが制度的に保障されていたら、もっと早く環境に負荷の少ない道路や公園が実現していたのではないだろうか。

もうひとつは、地域住民主体のまちづくり構想づくりを、区の中期計画として位置づけた神戸市東灘区南本山地域の事例である。

このような事例は、高知市や広島県安芸高田市（高宮町）にもある。2000年以降、住民と行政のパートナーシップを掲げる首長の政策により、住民自治組織の活動を行政が主導し、まちづくり計画に取り込んだもので、詳しい事例報告と分析がなされている。(註10)

東灘区の事例の特徴は、政令指定都市の区において、震災後の土地利用計画において、住民の意思をどのように公的に形成するかということに悩んだ、地域の実態を最もよく知る区役所の職員が発案し、実践したところにある。

この計画は区内全域で取り組まれているが、未だ実践途上であり進行中であるこの事業には、いくつかの問題点もある。

計画づくりは、神戸市からの人的援助がなければ難しいがその反面、職員が介在する中で住民はほんとうに自律的に住民意思を形成することができるのだろうか。地域住民の参加を重視する結果、真剣に議論し合意を作っていく必要がある利害の対立のあるような問題をとりあげることはできる

のだろうか。

そして、住民の論議の結論が出たときに、神戸市はどこまで住民意思を尊重するのか、神戸市の計画としてどのように取り込まれるのか、が注目されるところである。

地域コミュニティの課題について、このような決定権限の分散が可能になる場合、地域の側の条件としては、まず継続的に存在する住民組織が必要である。都市では毎年1割前後の住民が入れ替わっている。新しく転入してきた住民には地域に対する理解や関心が薄い傾向がある。また、都市住民には単身世帯が多いが、地域とのコミュニケーションが取りにくい傾向も指摘されている。このような中で、地域で活動する組織を維持していく地域力があるかということである。

また、行政側の条件としては、施設建設などの地域課題が生じた場合、行政は、予算や工期などの目途が立ってからでないと住民には知らせない。その時点ではすでに変更の余地がない。住民側も提示されたときにはすべてがわかっていないと不備を指摘する。この構図をかえられないとはじめから住民との協働で計画を立てたり、施設建設をすることはできない。

住民側に早くから情報を公開する姿勢、住民側の意見によって変更をする柔軟性があれば、地域にとっての利害得失、神戸市全体にとって、あるいは長期的に見て、というふういくつかの選択肢が提示され、検討の角度も変わってこよう。

計画についてのパブリックコメントだけではない意見反映の仕組みや、住民意思を公的なものにするための法的整備も必要なのではないかと考える。

6 おわりに

実際には、ここで紹介をしたような自己決定ができる地域コミュニティはそれほど多くはない。地域に自治会や町内会といった住民組織が機能していても、それに関心がなく参加していない住民も多く、それらの組織が住民意思の形成に正統性を有しているとはいえない場合も多い。都市部では住民の要求は常に個々バラバラに行政に向けられ、総体としての意思形成は難しくなっている。しかし問題は個々に解決できることは少なく、地域全体として解決されなければならないことが多い。

地方自治は、民主政治の最良の学校といわれる。自由・民主主義の制度は、それを支える市民・地域住民の自己決定の自由・民主主義の内実を伴っていないなければならない。

自分たちの生活の場である地域社会、地域コミュニティでの住民自身の自己決定が大切な理由がここにある。

(註1) 兼子 仁著「新 地方自治法」岩波新書1999年34頁

(註2) 高橋佳子著「生活科学論叢」神戸松蔭女子学院大学2008年11頁

(註3) 名和田是彦著「コミュニティの法理論」1998年12頁

(註4) まちづくり協議会とは、1980年に改正された都市計画法を受けて、神戸市は「地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」を制定した。まちづくり協議会はこれに基づき、地域住民がその地域の将来像を描く。これが神戸市長とのまちづくり協定にまで進めば強制力のある計画となる。

(註5) 東灘区中期計画「であい・つなぎあい・育ちあい東灘」神戸市東灘区役所

(註6) 月刊KOBEグー2007年10月 編集発行(株)新港ジャーナル社

(註7) 高橋佳子編著「いまこそ地域力！」神戸新聞総合出版センター2006年 184頁

(註8) ふれあいのまちづくり協議会 1990年に制定された神戸市ふれあいのまちづくり条例第3条には、ふれあいのまちづくり協議会について、

「協議会は、地域福祉の向上を図るため、地域の福祉関係団体および公共的団体の代表者並びに地域の住民により自主的に組織するものとする。

協議会は、センターその他の施設を活用し、地域福祉活動を実施するものとする。この場合において、市長は協議会に対し必要な援助をすることができる。」

と規定されている。

これによって、ふれあいのまちづくり協議会は、地域福祉センターを拠点として、主に福祉活動をする組織として想定されていることがわかる。

(註9) 名和田是彦著「コミュニティの法理論」1998年13頁

(註10) 佐藤公俊著「組織化の政策過程」住民自治組織が自治体政策過程に参画するシステムの形成に関する事例の比較分析 地域政策研究第11巻第2号2008年

参 考 文 献

(1) 「新 地方自治法」 兼子 仁著 岩波新書1999

(2) 「コミュニティの法理論」 名和田是彦著 創文社1998

(3) 「身近な自治への仕組みづくりへ～西須磨からの報告」 西須磨まちづくり懇談会編著2006年

(4) 「いまこそ地域力！」高橋佳子編著 神戸新聞総合出版センター 2006年

(5) 「組織化の政策過程」住民自治組織が自治体政策過程に参画するシステムの形成に関する事例の比較分析 佐藤公俊著 地域政策研究第11巻第2号2008年

(6) 日本法社会学会2007学術大会ミニシンポジウム

「ポスト福祉国家のもとでの地域協働と都市内分権」